

IVA:n vapaaehtoinen käyttö kunnissa

NIINA JÄRVIÖ

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin (IVA) tarkoituksena on arvioida ennalta monitieteellisesti hankkeen, suunnitelman, ohjelman tai päätöksen toteuttamisesta aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia, jotka kohdistuvat ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin (Kauppinen & Tähtinen 2003, 9). Arvioinnin avulla päätöksenteon yhteyteen tuodaan tietoa päätöksen todennäköisistä vaikutuksista, mutta tunnistettujen vaikutusten arvottaminen ja eri vaihtoehtojen paremmuuden punnitseminen jäävät viime kädessä päätöksentekijän tehtäväksi (Kauppinen & Nelimarkka 2003, 333). Vaikutusten arviointia käytetään suunnittelun ja päätöksenteon apuvälineenä. Sen avulla voidaan ennalta hahmottaa tehtävän päätöksen vaikutuksia kuntalaisiin ja osoittaa päättäjille päätöksen suoria ja epäsuoria vaikutuksia. (Burdge 2003, 85.)

Arvioinnin alussa etsitään alueen ja yhteisön ominaispiirteet sekä mahdolliset paikalliset erityispiirteet, jotka vaikuttavat vaikutusten tunnistamiseen, arvottamiseen ja arviointiin. Vaikutusten tunnistamisessa voidaan tarkastella vaikutusten kohdentumista, sitä miten esimerkiksi jokin päätös vaikuttaa eri väestöryhmiin. Eri vaikutukset kuvataan niille olennaisimmalla tavalla, esimerkiksi ylläpitokustannukset rahallisesti ja laadulliset tekijät sanallisesti. Tällöin perustelut jäävät julkiseksi ja vaikutusten keskinäinen arvottaminen jää päätöksentekijöille. (Kauppinen & Tähtinen 2003, 19, 26–27.) Pyrkimyksenä ei ole parhaan vaihtoehdon valinta vaan eri vaihtoehtojen olennaisten erojen tunnistaminen (Juslén 1995, 37).

Usein on helppo tunnistaa suuri määrä mahdollisia erilaisia vaikutuksia. Resurssien rajallisuuden vuoksi arviointiin on yleensä mahdollista kuitenkin valita vain pieni määrä vaikutuksia, joita tarkastellaan perusteellisemmin. Vaikutuksen merkittävyyttä voidaan arvioida pohtimalla, kuin-

ka todennäköisesti kyseinen vaikutus toteutuu ja mitkä ovat vaikutuksen todennäköinen kesto ja voimakkuus. Usein ihmisiin kohdistuvat vaikutukset syntyvät pitkien vaikutusketjujen kautta ja usein ketju voi taittua kehäksi, jolloin ei voida suoraan sanoa, mikä on syy ja mikä seuraus. (Kauppinen & Tähtinen 2003, 20–22; Stakes, 2004b, 1–3.)

Vaihtoehdot antavat pohjan arvioinnille, sillä arvioinnissa vertaillaan eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Vaihtoehdot voidaan rakentaa niin, että kukin vaihtoehto toteuttaa eri tavoitteita tai eri intressiryhmien vaatimuksia. Vaihtoehtoja arvioitaessa on hyvä pitää mukana myös nollavaihtoehto eli kuvaus siitä, mitä tapahtuisi, jos asiaan ei puututa, vaan nykyisen toiminnan kuviteltaisiin jatkuvan muuttumattomana. Nollavaihtoehto toimii arvioinnissa vertailun pohjana. (Stakes, 2004a, 1–2.)

Arvioinnin raportoinnilla on suuri merkitys, koska arviointimenettelyn tarkoituksena on tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi. Raportoitaessa vaikutukset ja niiden taustat tulee esittää mahdollisimman selkeästi, havainnollisesti ja ymmärrettävästi. Arvioijan tai arviointiryhmän ei tarvitse esittää parasta vaihtoehtoa, vaan vaihtoehtojen arvottaminen ja paremmuusjärjestykseen laittaminen on päätöksentekijän tehtävä. (Kauppinen & Tähtinen 2003, 29.)

Seuranta aloittaa uuden tiedonkeruun ja tukee oppimista tulevia arviointeja varten. Seurannassa tarkastellaan, kuinka ennakoitujen vaikutukset ovat toteutuneet ja mitä ennalta arvaamattomia vaikutuksia arvioitavasta hankkeesta, suunnitelmasta tai ohjelmasta on seurannut. Seurannan avulla voidaan parantaa vaikutusten arvioinnin laatua, sillä sen avulla voidaan tietää, olivatko vaikutukset sellaisia kuin arvioinnissa oletettiin. (Kauppinen & Tähtinen 2003, 31–32.)

Laaja osallistuminen on olennainen osa arviointia. Arviointi voidaan toteuttaa yhteisarviointina, arviointiryhmässä tai asiantuntija-arviointina. Laaja osallistuminen varmistaa eri näkökulmien esilletulon ja turvaa osaltaan arvioinnin korkeatasoisuuden. (Kauppinen & Tähtinen 2003, 11–12.) Yhtenä arvioinnin tavoitteena tulee olla eri näkemysten selvittämisen ja esittämisen. Arviointiin osallistuvia tahoja ovat asiantuntijat, päätöksentekijät ja ne, joihin päätökset vaikuttavat. (SVA-opas ..., 1995, 12.) Eri väestöryhmien tavoitteita ja tarpeita voidaan kartoittaa monin menetelmin. Päivittäisen työn kautta sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoille muotoutuu usein paikallistuntemusta ja arvokasta tietoa yhteisön toiminnasta. Osallistumisellaan asiantuntijat mahdollistavat muun muassa hiljaisten väestöryhmien huomioon ottamista, yleisen edun esille tuomista sekä hiljaisen tiedon muuttamista käyttötiedoksi. (Kauppinen & Tähtinen 2003, 11.) Vaikutusten kohteena olevien näkemysten ja kokemusten kuuleminen on myös tärkeää, sillä heillä on omakohtainen näkökulma siihen, kuinka toimet ja niiden vaikutukset koetaan. Heidän kauttaan voi tulla esiin mahdollisia ennalta arvaamattomia vaikutuksia, joita ei muuten tulisi ajatelleeksi. (SVA-opas ..., 1995, 13.)

IVA sosiaali- ja terveystoimessa

Artikkelissa tarkastellaan Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin (IVA) vapaaehtoista käyttämistä kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Aineisto muodostuu kyselytutkimuksesta, teema-haastatteluista sekä lautakuntien pöytäkirjoista. Kyselytutkimuksen aineisto on osa laajempaa Stakesissa tehtävää Kuntakyselyä. Kyselyaineiston avulla tarkastellaan yleisesti ennakoarviointia kuntien sosiaali- ja terveystoimessa sekä päättäjien saamaa tiedon määrää päätösten sosiaalisista ja terveydellisistä vaikutuksista. Aineiston avulla pyritään luomaan jonkinlainen kokonaiskuva ennakoarvioinnin käytöstä Suomessa.

Haastatteluaineisto muodostuu kuudesta teemahaastattelusta. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on etukäteen määriteltä. Teema-alueet käydään haastateltavan kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus vaihtelevat haastattelusta toiseen. (Eskola & Suoranta 2003, 85–86; Tuomi & Sarajarvi 2002, 77–78.) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia sosiaali-

ja terveystoimessa käyttäneitä kuntia etsittiin Internetistä hakukoneen avulla. Sosiaali- ja terveyslautakunnan sekä perusturvalautakunnan päätöksiä, joissa oli tarkasteltu vaihtoehtoja tai vaikutuksia, tarkasteltiin perusteellisemmin. Löytyneistä päätöksistä valittiin Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kriteereitä täyttäviä kuntia. Haastattelut suoritettiin alkukesän 2004 aikana puhelimitse lukuun ottamatta yhtä haastattelua, joka tehtiin kasvotusten. Haastateltavat olivat kunnan viranhaltijoita, jotka olivat olleet mukana keskeisessä roolissa tehtäessä kunnassa ennakoarviointia kyseisessä tapauksessa.

Haastattelujen rinnalla aineistona tutkimuksessa käytettiin haastateltujen kuntien ennakoarviointia sisältäneitä lautakuntien päätöksiä. Haastatteluja ja päätöksiä tarkastelemalla ei ollut tarpeellisuutta etsiä yleisiä lainalaisuuksia ennakoarvioinnin käyttämisestä, vaan tuoda tietoa siitä, miten ja miksi näissä kunnissa on vapaaehtoisesti lähdetty toteuttamaan ennakoarviointia sosiaali- ja terveystoimessa.

Säännöllinen IVA:n käyttäminen vähäistä kuntien sosiaali- ja terveystoimessa

Keväällä 2004 toteutettiin yhteistyössä Stakesin sekä sosiaali- ja terveysministeriön kansanterveyden neuvottelukunnan paikallistoiminnan jaoston kanssa kysely kunnanjohtajille sekä kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajille. Kyselyn tarkoituksena oli kartoittaa sekä kunnanjohtajien että kuntien luottamushenkilöjohdon näkemyksiä ajankohtaisista hyvinvointijohtamisen haasteista kunnissa, kuntien hyvinvointistrategiatyötä, strategiatyössä tarvittavia välineitä sekä kansanterveysohjelman käsittelyä kunnissa. Kyselyyn tuli vastauksia 226 kunnasta, eli kunnista 50,9 prosenttia vastasi. Osasta kunnista vastauksia tuli sekä kunnanjohtajalta että luottamushenkilöjohdolta ja osasta vain toiselta. Kunnanjohtajien vastausprosentti oli 31,7 ja luottamushenkilöjohdosta vastasi 144 henkilöä 124 kunnasta (ks. lisää Kuntakysely: <http://www.stakes.fi/hyvinvointi/khs/johtamishanke/kuntakysely/>).

Kunnanjohtajilta kysyttiin ennakoarvioinnin käytöstä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavissa päätöksissä kunnassa. Vastanneista vajaa puolet (45 %, n = 118) ilmoitti, ettei kunnan sosiaali- ja terveystoimen suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa koskaan tehdä ihmisiin koh-

distuvien vaikutusten arviointia. Vain reilu kymmenesosa (13 %) vastanneista ilmoitti, että kunnan sosiaali- ja terveystoimessa käytetään säännöllisesti ennakkoarviointia suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa.

Luottamushenkilöjohdolta (n = 135) kysyttiin, ovatko kunnan päättäjät saaneet riittävästi tietoa päätösesitysten sosiaalisista tai terveysvaikutuksista. Lautakuntien omien päätösten valmistelussa suurin osa (73 %) vastanneista koki saaneensa riittävästi tai jonkin verran tietoa päätösten sosiaalisista tai terveydellisistä vaikutuksista. Liian vähän tai ei lainkaan tietoa saaneita vastanneista oli 27 prosenttia.

Ennakkoarvioinnin edelläkävijöitä sosiaali- ja terveystoimessa

Ihmiin kohdistuvien vaikutusten arviointia sosiaali- ja terveystoimen päätöksissä käyttäneitä kuntia ovat muun muassa Luvia, Helsinki, Riihimäki, Tampere, Kerava ja Uusikaupunki.

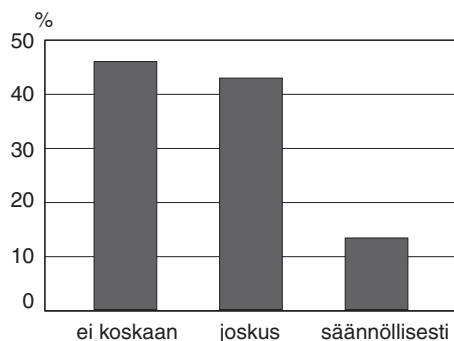
Luvialla on päätöksen ennakkoarviointia tehty vuonna 2002 lasten kotihoidon tuen kuntalisän käyttöön ottamisesta. Kuntalaisaloitteen pohjalta asian käsittely siirtyi kunnanhallituksesta perusturvalautakunnan valmisteltavaksi. Arvioinnissa tarkasteltiin kuntalisän käyttöönoton vaikutuksia päivähoidon henkilöstöön, verotuloihin ja valtionosuuksiin, kunnan imagoon sekä kunnan taloudelliseen tilanteeseen.

Helsingissä ennakkoarviointia sovellettiin vuonna 2003 selvitettäessä vanhusten palvelu- ja virkistystoiminnan järjestämistä. Pohjana ennakkoarvioinnin tekemiselle oli kaupungin taloudellisen tilanteen nopea heikentyminen, jonka vuoksi sosiaaliviraston on tarpeen tulevaisuudessa kohdentaa niukentuvat voimavarat entistä painotetummin lakisääteisiin velvoitteisiin ja muihin ydintehtäviin. Arvioinnissa luotiin erilaisia vaihtoehtoisia järjestämismalleja ja tarkasteltiin eri mallien vaikutuksia kustannusnäkökulmasta.

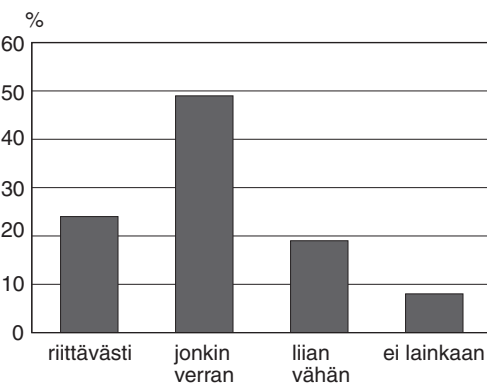
Riihimäellä tarkasteltiin ennalta vuonna 2003 lasten kotihoidon tuen kuntalisän käyttöönoton vaikutuksia kustannusnäkökulmasta, lapsen ja lapsiperheen näkökulmasta sekä sitä, millaisia vaikutuksia kuntalisällä olisi päivähoitajoihin. Vaihtoehtoiset mallit muodostettiin eri-ikäisille lapsille ja erityyppisille perheille maksettavasta kuntalisästä.

Tampereella ennakkoarviointia tehtiin vuonna 2001 valtuustoaloitteena ehdotetusta lasten kotihoidon tuen kuntalisän käyttöön ottamisesta.

Kuvio 1. Kunnanjohtajien (n = 118) näkemys ennakkoarvioinnin käyttämisestä suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa sosiaali- ja terveystoimessa



Kuvio 2. Luottamushenkilöjohdon (n=135) kokemus tiedon määrä päätösesitysten sosiaalisista tai terveysvaikutuksista lautakuntien omassa päätöksissä



Kuntalisän käyttöönoton vaikutuksia tarkasteltiin kustannusnäkökulmasta. Ennakkoarvioinnissa selvitettiin myös perheille tehdyn kyselyn perusteella kuntalisän tarjoamaa vaihtoehtoa päivähoitolle.

Keravalla ennakkoarviointia sovellettiin vuonna 2002 toimeentulotuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen tarkastelussa. Arviointi kohdentui suurelta osin kustannusnäkökulman tarkasteluun. Arvioinnissa tuotiin kuitenkin maininnan tasolla esille vaikutukset perheiden hyvinvointiin sekä todettiin, ettei tehdyissä laskelmissa ollut otettu huomioon sosiaalisia ja terveydellisiä sekä eri tahojen työpanoksesta aiheutuvia kustannuksia.

Uudessakaupungissa tarkasteltiin ennalta vuonna 2003 vanhainkodin osaston toiminnan muutoksen vaikutuksia. Nykyisen mallin lisäksi arvi-

oinnissa muodostettiin kolme muuta vaihtoehtoista mallia. Mallien vaikutuksia arvioitiin kustannusnäkökulmasta sekä tarkasteltiin vaihtoehtojen välisiä vaikutuksia hoidon porrastukseen Uudenkaupungin vanhustilanteeseen soveltaen.

Päätöksen ennakoarvioinnilla kokonaistilanne voidaan nähdä monipuolisemmin

Useimmissa tapauksissa raha on toiminut hyvänä ”konsulttina” ennakoarvioinnin tekemiselle. On haluttu ennalta tarkastella päätöksen eri vaihtoehtojen vaikutuksia kunnan talouteen. Vaihtoehtotarkastelun avulla on pyritty löytämään nykymallin rinnalle halvempia tapoja toteuttaa kyseinen toiminta. Esimerkiksi Helsingissä ja Uudessakaupungissa vaihtoehtotarkastelulla etsittiin halvempaa tapaa järjestää kunnan tuottama toiminta.

Keravalla asian nostivat esille käytännön työtä tekevät sosiaalityöntekijät. Ennakoarviointia lähdettiin soveltamaan, koska haluttiin tarjota päätäjille tietoa nykytilanteesta ja siihen tarvittavista muutoksista. Ennalta selvitetyn tiedon avulla uskottiin asian myös etenevän paremmin lautakuntatyöskentelyssä, kun etukäteen jo mietittiin eri vaihtoehtoja. Etukäteisarviolta pyrittiin antamaan vastauksia niihin kysymyksiin, joita lautakuntakäsittelyssä tulisi eteen. Luvialla taas viranhaltijoiden puolelta katsottiin, ettei kunnan olisi taloudellisesti mahdollista tai edes tarpeellista ottaa käyttöön esille nostettua lasten kotihoidon tuen kuntalisää, ja haluttiin osoittaa tämä asia eri näkökulmista tehdyn tarkastelun avulla myös kunnan luottamushenkilöille. Ennakoarvioinnin avulla tuotettiin luottamushenkilöille tarkka selvitys kuntalisan käyttöönoton vaikutuksista ja sen avulla tarjottiin päätäjille laaja-alainen näkökulma päätettävään asiaan.

Tapaukset, joihin ennakoarviointia on kunnassa sovellettu, on nähty monisyydinä ja suurempina kokonaisuuksina. Mikään tapauksista ei ole kuulunut kunnan lakisääteisesti hoidettaviin tehtäviin, vaan kunta on voinut oman pohdintansa mukaan päätyä ottamaan kyseisen toiminnan tai etuuden kunnassa käyttöön tai luopua kyseisen toiminnan tai etuuden järjestämisestä. Tällöin on pidetty usein tarpeellisena tehdä ennakoivaa tarkastelua kunnan kokonaistilanteen näkökulmasta niin, että käsiteltävä toiminto tai palvelu muodostuisi kunnan tarpeita vastaavaksi.

Aloitteet asioiden ennalta käsittelyyn olivat tulleet useimmiten luottamushenkilötaholta. Luottamushenkilöille kyseisen tapauksen nouseminen

esille oli taas voinut tulla kuntalaisaloitteena tai kunnan taloudellisten resurssien vaatimana. Aloitteessa oli voitu tarkastella ainoastaan positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia, minkä vuoksi ennakoarvioinnilla haluttiin tarkastella asioita kokonaisvaltaisesti ja nähdä asiassa esiintyvien väittämien sisälle. Esimerkiksi Tampereella valtuustotaloitteeseen sisältyi paljon selkeitä väitteitä, joiden paikkansapitävyyttä haluttiin tarkastella ennalta. Ennakoarvioinneissa oli haluttu myös tarkastella asioiden seurannaisvaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Vaikka näennäisesti jokin toimenpide voi nostaa kustannuksia, niin pitkällä aikavälillä se saattaa alentaa joitakin muita menoja ja saada aikaan positiivisia seurannaisvaikutuksia jollain toisella alueella. Ilman arviointia ei olisi välttämättä tultu edes lautakunnissa ajatelleeksi asioita pidemmän aikavälin perspektiivistä. Esimerkiksi Keravalla toimeentulotuen enimmäisasumismenojen korottaminen ei arvioinnissa tuodut näkökohdat huomioon ottaen tulisi aiheuttamaan niinkään kokonaiskustannusten kasvua.

Ennakoarvioinnin osallistujat

Lähes kaikki haastateltujen kuntien ennakoarvioinnit oli toteutettu asiantuntija-arviona. Vaihtoehtoja oli muodostettu ja arvioitu kunnan kyseisen alan viranhaltijoiden kesken. Yleisesti arviointityöryhmä oli muodostunut asian valmistelijasta ja yleensä ainakin yhdestä sen aihealueen tuntevasta virkamiehestä. Helsingissä selvitystyön tekijä oli viraston ulkopuolelta palkattu henkilö.

Uudessakaupungissa ennakoarviointia tehtiin suuremmassa työryhmässä, jota ei kuitenkaan ollut perustettu arvioinnin tekemistä varten. Vanhainkodin toiminnan muutoksen vaihtoehtotarkastelu tapahtui valtuustosta saadun toimeksiannon pohjalta viikoittain kunnassa kokoontuvassa vanhustentyön johtoryhmässä, johon kuuluivat eri yksiköiden esimiehet. Keravalla taas ennakoarviointityöryhmä muodostui kunnan sosiaalitoimen johtajasta ja kentän sosiaalityöntekijöistä. Myös Tampereella arviointia tehtiin yhdessä päivähoitotyöryhmän kanssa, johon kuuluivat kasvatustoiminnan ohjaaja, päivähoidon johtaja ja päivähoitopäällikkö.

Tarkasteltujen vaihtoehtojen muodostaminen

Vaihtoehtojen ja vaikutusten pohjana oli useissa tapauksissa käytetty muiden kuntien esimerkkejä. Välillä nähtiin vaikeaksi valita oikeanlaiset faktatiedot, joihin oman arvion tilanteesta voisi poh-

jata. Esimerkiksi Riihimäellä tarkasteltiin alkuun eri kuntien käyttämien kuntalisän mallien päälinjoja, minkä jälkeen päädyttiin ottamaan Hämeenlinnan malli kuntalisän laskentamallien pohjaksi. Myös Internet toimi hyvänä apuna haettaessa tietoa vaihtoehtojen pohjaksi. Tärkeänä nähtiin juuri se, että arvio pohjautuisi johonkin objektiiviseen tietoon. Tällöin viranhaltijana uskaltaisi ja pystyisi muodostamaan vaihtoehtoja ja toteamaan niiden vaikutuksia.

Myös kunnassa tehdyt kyselyt arvioinnin kohteena olevasta asiasta toimivat vaihtoehtojen muodostamisen pohjana. Esimerkiksi Tampereen arvioinnissa tehtiin kuntalisän käyttöön ottamisesta kysely päivähoitossa olevien lasten vanhemmille. Kyselyn avulla haluttiin kartoittaa vanhempien näkökulmaa riittävän suuruudesta kuntalisästä ja muodostaa vaihtoehdot sen tiedon pohjalta. Keravalla taas kartoitettiin pienimuotoisen kyselyn avulla laajemmin kentän sosiaalityöntekijöiden näkemystä toimeentulotuen enimmäisasumismenojen riittävydestä ennen varsinaisia sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalijohtajan vaihtoehtojen muodostamis- ja tarkastelukeskusteluja.

Oman kunnan tilastotietoja tarkastelemalla muodostettiin totuuksia vaihtoehtolaskelmien pohjaksi. Esimerkiksi Uudessakaupungissa tarkasteltiin mm. laitoshoidossa olevien vanhusten määriä valtakunnallisiin tavoitteisiin nähden sekä vanhainkotien kuormitusprosentteja. Tampereella taas tarkasteltiin mm. alle 3-vuotiaiden lasten jakautumista päivähoitoon, perhepäivähoitoon ja kotihoitoon sekä päivähoiton keskimääräistä hintaa. Tilastotiedoista muodostettiin havainnollistavia laskelmataulukkoja ja kuvioita arvioinnin esittämiseen luottamushenkilöille. Vaihtoehtoisten mallien muodostamisessa käytettiin hyväksi myös tarvittavien tahojen haastatteluja. Esimerkiksi Helsingissä selvityshenkilö haastatteli vanhusten palvelu- ja virkistyskeskusten toiminnan järjestämisestä kiinnostuneita tahoja sekä kuuli palvelukeskusten henkilöstöä.

Esille nousi myös kuntalaisten osallistuminen arvioinnin kulkuun. Helsingissä palvelukeskusten järjestämiselle esitetyt muutosvaihtoehdot saivat niin suuren kritiikin kuntalaisten järjestämisessä keskustelutilaisuuksissa, että se todennäköisimmin vaikutti siihen, että sosiaalilautakunta päätti ennakkoselvitysten jälkeen jättää asian viemisen eteenpäin, joten suunnitelma jäi toteutumatta. Voitiin havaita, että kuntalaisten kannatus

on melkoisen keskeinen tekijä poliittisessa toiminnassa. Vaikka kyseisessä tapauksessa asia pysähtyi, nähtiin kuntalaisia koskevissa tärkeissä asioissa vaikutusten tarkasteleminen ennalta mahdollisimman monipuolisella tavalla hyvänä menetelmänä. Kuntalaisten kautta asiaan tuotiin uusi näkökulma, jota ei arviointia tehtäessä ollut osattu ottaa huomioon, eli se, kuinka toiminnan muuttuminen vaikuttaisi palvelukeskusten käyttöön asiakkaita vähentävästi.

Yhtä tärkeänä tekijänä arviointiprosessissa oli työntekijöiden näkökulma. Heidän avullaan saatiin arviointiin mukaan kentän näkemys tilanteesta. Keravalla koko prosessi lähti liikkeellekin työntekijöiden kentällä havaitsemasta epäkohdasta. Helsingissä koettiin ongelmana se, että selvityshenkilön ohjausryhmään pyytämistä palvelukeskusten edustajista kaikki eivät halunneet osallistua siihen. Ohjausryhmässä heidän olisi ollut mahdollista tuoda esille oma näkemyksensä asiasta, ja se olisi toiminut heidän kanavanaan vaikuttaa asiaan sekä saada tietoa eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista koko prosessin ajan.

Vaihtoehtojen vaikutusten tarkastelu

Yleisimmin ennakoarvioinneissa tarkasteltiin vaihtoehtojen kustannusvaikutuksia. Esimerkiksi lasten kotihoidon tuen kuntalisää oli kunnissa verrattu kustannusvaikutuksiltaan päivähoiton kustannuksiin. Oli tehty tarkasteluja siitä, miten kuntalisän käyttöönotto vaikuttaa kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Tuleeko mahdollisesti päivähoitosta vapautuvia taloudellisia resursseja kuntalisän kattamiseen vai joudutaanko kuntalisä rahoittamaan kokonaan sille osoitetusta määrärahasta? Esimerkiksi Tampereella tarkasteltiin kuntalisän eri suuruusvaihtoehtoja käyttäen kustannusvaikutuksia yhden lapsen osalta kuukaudessa sekä arvioituja kokonaiskustannuksia.

Taloudellisten vaikutusten lisäksi ennakoarvioinneissa oli tarkasteltu myös laadullisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset olivat kyllä arvioinneissa nousseet tärkeämpään rooliin kuin muut eri vaihtoehdoista seuranneet vaikutukset. Luvian kunnan arvioinnissa vaikutuksia oli pohdittu laajemmasta perspektiivistä. Arvioinnissa oli mietitty kuntalisän käyttöönoton vaikutuksia kunnan verotuloihin ja valtionosuuksiin. Arvioita oli esitetty kuntaan mahdollisesti muuttavista uusista kuntalaisista ja kuntalisän takia mahdollisesti työttömiksi jäävien perhepäivähoitajien näkökulmasta. Oli tehty esimerkiksi laskelmia siitä,

kuinka paljon kuntalisästä johtuen työstä pois jäävän vanhemman ja työttömäksi jäävän perhepäivähoitajan maksama kunnallisvero pienenesi. Arvioinnissa oli myös mainittu mahdollisesti kuntaan muuttavien tuoma kunnallisverotulojen kasvu sekä vaikutukset kunnan saamiin valtion-osuuksiin. Arvioinnissa oli pyritty tarkastelemaan vaikutuksia niin positiivisesta kuin negatiivisestakin näkökulmasta.

Vaikutusten kohdentumista tarkasteltiin sekä kunnan että yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta. Esimerkiksi Uudessakaupungissa pohdittiin eri vaihtoehtojen vaikutuksia yksittäisen vanhainkotiasukkaan kohdalla. Pohdittiin myös eri vaihtoehtomallien vaikutuksia henkilökunnan tilanteeseen: mistä henkilökunta eri malleihin tulisi ja aiheuttaisiko jokin vaihtoehtoista muutoksia työllisyystilanteeseen. Luvialla tarkasteltiin kuntalaisen käyttöönoton vaikutuksia koko kunnan tilanteeseen esimerkiksi imagon kannalta. Tällöin vaikutusten tarkastelun pohjana oli myös kunnan yleinen tavoite toimia lapsiystävällisenä kuntana.

Vaikutusten tarkastelussa pyrittiin usein tekemään pidemmän aikavälin arvioita eri vaihtoehtoista. Nähtiin, että vaikka alkuun kustannukset saattavat uuden vaihtoehdon valinnan vuoksi nousta, niin pidemmällä aikavälillä se saattaa alentaa joitakin muita menoja. Keravalla toimeentulotuen enimmäisasumismenojen lisäämisen nähtiin pidemmällä aikavälillä pysäyttävän tilapäisasumismenojen kasvun sekä alentavan hädöistä aiheutuvia kustannuksia.

Arvioitujen vaikutusten toteutumisen seuranta

Luvialla ja Riihimäellä on jälkeenpäin seurattu arvioitujen vaikutusten toteutumista. Esimerkiksi Luvialla päätettiin ottaa kuntalisä käyttöön vuoden määräaikaisena kokeiluna ennakoarvioinnin teon jälkeen, että nähtäisiin, millaisia todellisia vaikutuksia sillä on. Vuoden kokeilun aikana selvitettiin kyselyn avulla kuntalaisen saajilta kuntalaisen tarvetta ja sen vaikutuksia. Kyselyn avulla tarkasteltiin, kuinka ennakoidut vaikutukset olivat toteutuneet ja millaisia ennalta arvaamattomia vaikutuksia kuntalaisen käyttöönotosta oli seurannut. Kyselyllä havaittiin muun muassa, että kuntalaisen käyttöönotolla ei ollut vaikutuksia kuntaan tulevien uusien veronmaksajien määrään. Kyselyssä ei myöskään noussut esiin mitään suurempaa seikkaa, jota ei olisi osattu jo ennakoarvioinnissa ottaa huomioon. Seurantakyselyn pohjalta ei kuitenkaan pystytty laskemaan kuntalaisen

kustannusvaikutuksia eikä laskemaan, kuinka paljon kuntalisä vähensi päivähoiton menoja. Kyselystä voitiin todeta, että vajaa kolmasosa kuntalisää saaneista lapsista olisi hoidettu kotona kuntalisästä huolimatta.

Riihimäellä lasten kotihoitojen tuen kuntalaisen käyttöön ottamisesta tehdyn ennakoarvioinnin toteutumista seurataan parhaillaan. Kuntalaisen toteutumista seurataan perusturvalautakunnan pöytäkirjojen ilmoitusasioissa. Ennakoarvioinnissa esitetyt luvut kuntalaisen käyttäjien määrästä ovat osoittautuneet melko tarkoin. Toisaalta taas arvioinnissa esitetyt vapautuvien päivähoitopaikkojen määrät eivät ole toteutuneet arvioinnin mukaisina. Seuranta tehdään ainakin vuoden ajan, minkä jälkeen voidaan kenties kattavammin sanoa, kuinka ennakoarvioinnissa esitetyt vaikutukset ovat toteutuneet ja mitä mahdollisia ennalta arvaamattomia vaikutuksia on ollut.

Johtopäätökset

Sosiaali- ja terveystoimissa ennakoarvioinnin tekeminen on vapaaehtoista toimintaa. Kunnissa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointien tekeminen on ainakin vielä hyvin vähäistä. Arviointia on pidetty tarpeellisenä vain silloin, kun sen käytöstä on nähty olevan hyötyä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Tällöin sen avulla on pystytty antamaan päättäjille tietoa eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Ennakoarviointi nähdään kunnissa usein työläänä ja hankalana prosessina, mikä saattaa olla yhtenä syynä siihen, ettei sen tekemiseen lähdetä. Aina ei myöskään löydy riittäviä resursseja tehdä arviointia. Toisena syynä arvioinnin käytön vähäisyyteen voi olla se, että valmistelijoilla ei ole kokemusta ennakoarvioinnin soveltamisesta päätösten valmistelussa. Ennakoarvioinnin käyttäminen uutena asiana saattaa tuoda näin ollen epävarmuutta työhön. (Ks. Kauppinen & Nelimarkka 2004, 56.) Toisaalta ennakoarviointia tehneet kunnat ovat kokeneet arvioinnin tekemisen positiivisena ja hyödyllisenä tapana valmistella asioita päättäjien tietoon, mutta silti ennakoarviointia ei ole kunnissa otettu tavanomaiseksi tavaksi valmistella asioita. Muutamia uusia ennakoarviointeja oli kyllä osassa haastatelluissa kunnissa vireillä, mutta niiden käyttäminen ei ole tullut osaksi lauta-kuntatyöskentelyä.

Ennakoarvioinnin käyttämistä ei virkamies-

ten keskuudessa pidetty uutena tai epätavanomaisena tapana tehdä työtä. Se nähtiin enemmänkin normaalina tapana valmistella asioita. Ennakkoarvioinnin tekeminen ei vain ole aina ollut niin konkreettista tai näkyvää, kuin se näiden tapausten osalta on ollut. Ennakkoarviointeja sosiaali- ja terveystoimen lautakuntien päätöksistä on kuitenkin suhteellisen vaikea löytää. Toisaalta, jos ennakkoarviointien tekeminen nähdään kunnissa arkipäiväisenä työtapana virkamiesten keskuudessa, niin herää kysymys siitä, tehdäänkö ennakkoarviointia virkamiesten keskuudessa, mutta kuntien hyvinvointivastuusta vastaaville päättäjille tarjotaan valmiiksi valmisteltu vaihtoehto päätettäväksi.

Näkemyks ennakkoarvioinnin tarpeellisuudesta on voinut tulla työntekijöiltä, virkamiehiltä tai päättäjiltä. Mitään selkeää yhtenäistä tekijää ei ole löydettävissä siihen, mistä tapauksista ja miksi kunnissa tehdään ennakkoarviointia vain valikoidusti. Pienempien ja yksinkertaisempien asioiden kohdalla ei kuitenkaan nähdä tarpeellisuutta pohtia ennalta vaihtoehtoja ja vaikutuksia. Siihen, miten määritellään, mitkä asiat kunnissa ovat suurimpia ja merkittävimpiä, ei ole olemassa valmiita kriteerejä. Esimerkiksi käytännön työstä nousevien oletusten pohjalta on haluttu tehdä ennakkoarviointia, että voidaan tarjota päättäjille konkreettista tietoa siitä, millaisia vaikutuksia tehtävillä päätöksillä voi olla. Ennakkoarvioinnin koettiin myös jämäköittävän päätöksentekoprosessia. Sen avulla keskustelua voidaan ankkuroida enemmän tosiasioihin, kun niitä ja mahdollisia seurauksia on tuotu etukäteen esiin.

Ennakkoarviointia tehtäessä ei uskalleta helposti lähteä väittämään, että jokin asia vaikuttaa johonkin, jolle väitteen taustaksi löydy jonkinlaista tosiasiatietoa. Faktatietojen löytäminen ja kerääminen vievät usein paljon aikaa ja koetaan työlääksi. Toisaalta useimmilla valmistelijoilla on kuitenkin takanaan pitkä työura kyseiseltä alalta ja sen kautta tullut suuri käytännön taitotieto kyseisistä asioista. Monesti heillä on myös selkeä näkemys siitä, millaisia vaikutuksia eri päätöksillä asioihin voi olla. Voi kuitenkin olla, että valmistelijoilta puuttuu uskallus ja rohkeus sanoa jonkin vaikuttavan johonkin, ellei arvioinnin tueksi ole olemassa kunnan faktatietoa. Se voi myös olla yhtenä syynä siihen, miksei ennakkoarviointia tehdä kunnissa enemmän. Omaan käytännön työstä saatuun ammattitaitoon luottaminen puuttuu. Sen voi nähdä myös liittyvän suurempaan suo-

malaisen työskentelytapojen ajattelutapaan. Suomalainen on usein työntekijänä ahkera ja vaatimaton eikä niinkään omaan osaamiseensa luottava tai sitä korostava.

Vaikutusten tarkastelun keskeisenä kohteena oli useimmiten raha. Haluttiin tarkastella eri vaihtoehtojen vaikutuksia kunnan taloudelliseen tilanteeseen ja siinä mahdollisesti aikaansaattavia säästöjä. Kuitenkin Tapani Kauppinen ja Kirsi Nelimarkka (2004, 58) ovat todenneet tutkimuksessaan, että liitettäessä kustannustarkasteluja arviointiin ne jäivät ohuiksi tai epäonnistuivat kokonaan. Tämän työn tapauksissa taas kustannuslaskelmat toimivat useimmiten arvioinnin runkona, jonka ympärillä muita vaikutuksia tarkasteltiin. Toisaalta täytyy myös ottaa huomioon arvioinnin alkutavoitteiden erilaisuus kyseisissä tapauksissa. Tämän työn tapauksissa haluttiin mahdollisesti löytää halvempi tapa tuottaa kyseinen palvelu tai tarkastella sitä, minkä laajuisena mahdollinen toiminta on tarpeen tai mahdollista kunnassa toteuttaa. Tarkastelua tehtiinkin usein kunnan taloudellisen tilanteen näkökulmasta.

Eri tahojen osallistuminen arviointiin varmistaa eri näkökulmien esilletulon. Jo arviointia suunniteltaessa on hyvä miettiä eri osallistujatahojen osallistumisen mahdollisuutta ja sen onnistumista. Kansalaiskeskustelun sijoittaminen prosessin alkuvaiheeseen palvelee arviointia paremmin kuin kuntalaisten osallistuminen prosessiin vasta sen loppupuolella. Useamman tahon osallistuminen tuo monipuolisuutta vaihtoehtojen ja vaikutusten tarkasteluun. Osallistumalla arviointiprosessiin kuntalaiset saavat lisää tietoa ja näkemystä asian kokonaisuudesta ja eri tekijöiden vaikutuksista toisiinsa ja ehkä myös sen avulla hahmottavat paremmin tehtäviä päätöksiä kunnan kokonaistilanteen kannalta. Asiantuntijoille kansalaisten näkemyksen mukaan saaminen prosessiin tuo taas arvokasta tietoa siitä, miten asiat todellisuudessa ”ruohonjuuritasolla” ovat, sillä kansalaisten puolelta voi nousta arviointiprosessiin mukaan myös sellaisia tekijöitä, joita ei olisi osattu ennakoida arviointia tehtäessä. Käytännössä kuitenkin usein on niin, että yksi viranhaltija tekee yhtä pykälää; tällöin valmistellut asiat ja niiden vaikutusten tarkastelu voivat olla melko subjektiivisia.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttäminen nähdään vielä uutena asiana kuntien hallintokulttuurissa. Päättäjien lisääntynyt arvostus ennakkoon tehty vaihtoehtotarkastelua kohtaan voi olla yksi tekijä, joka lisää arviointia kun-

nissa. Kokemusten ja tiedon saaminen ennakoarvioinnista tekee arviointiprosessista tutumman ja helpottaa sen tekemistä myös viranhaltijoiden keskuudessa. Ennakoarvioinnin avulla on mah-

TIIVISTELMÄ

Niina Järviö: IVA:n vapaaehtoinen käyttö kunnissa

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin (IVA) tarkoituksena on arvioida ennalta monitieteellisesti hankkeen, suunnitelman, ohjelman tai päätöksen toteuttamisesta aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia, jotka kohdistuvat ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Vaikutusten arviointia käytetään suunnittelun ja päätöksenteon apuvälineenä. Sen avulla päätöksenteon yhteyteen tuodaan tietoa päätöksen todennäköisistä vaikutuksista.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttäminen on vapaaehtoista toimintaa kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Säännöllinen IVA:n käyttäminen on vähäistä sosiaali- ja terveystoimessa. Edelläkävijöitä vapaaehtoisen ennakoarvioinnin käyttäjinä ovat mm. Luvia, Helsinki, Riihimäki, Tampere, Kerava ja Uusikaupunki. Tarkoituksena on tuoda tietoa siitä, miten ja miksi näissä kunnissa on vapaaehtoisesti lähdetty soveltamaan ennakoarviointia sosiaali- ja terveystoimessa. Kuntien viranhaltijoiden haastattelut tehtiin alkukesän 2004 aikana.

Syitä kuntien ennakoarviointien tekemiseen on useampia. Kunnissa on haluttu tarkastella ennalta päätöksen vaikutuksia kunnan talouteen ja löytää mahdollisesti halvempi tapa toteuttaa kyseinen kunnan toiminta. Ennakoarvioinnilla on haluttu myös tarjota päättäjille tietoa nykytilanteesta ja siihen tarvittavista

dollista nostaa ongelmia esiin ja miettiä niihin vaihtoehtoisia ratkaisuja. Sen avulla voidaan tarkastella ennalta kunnan tulevaisuuden uhkia ja mahdollisuuksia.

muutoksista. Ennakoarvioinnin avulla päättäjille on pystytty tarjoamaan laajempi ja kokonaisvaltaisempi näkökulma päätettävään asiaan. Ennakoarvioinnin kautta asioiden seurannaisvaikutuksia on voitu tarkastella pidemmällä aikavälillä.

Ennakoarviointia on tehty kunnan kyseiseen alaan kuuluvien viranhaltijoiden kesken. Vaihtoehtojen ja vaikutusten pohjana oli käytetty muiden kuntien esimerkkejä, Internetiä tiedon lähteenä, kunnassa tehtyjä kyselyjä sekä kunnan omia tilastotietoja. Yleisemmin ennakoarvioinneissa tarkasteltiin vaihtoehtojen kustannusvaikutuksia. Taloudellisten vaikutusten lisäksi ennakoarvioinneissa oli tarkasteltu myös laadullisia vaikutuksia. Vaikutusten kohdentumista tarkasteltiin sekä kunnan että yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta. Vaikutusten tarkastelussa pyrittiin usein tekemään pidemmän aikavälin arvioita eri vaihtoehdoista.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttäminen nähdään vielä uutena asiana kuntien hallintokulttuurissa. Ennakoarviointia tehneet kunnat kokivat arvioinnin tekemisen kunnassa hyödyllisenä ja positiivisena tapana valmistella asioita päättäjien tietoon. Päättäjien lisääntynyt arvostus ennakkoon tehtyä vaihtoehtotarkastelua kohtaan voi olla yksi tekijä, joka lisää arviointia kunnissa. Ennakoarvioinnin avulla on mahdollista nostaa ongelmia esiin ja miettiä niihin vaihtoehtoisia ratkaisuja.

KIRJALLISUUS

BURDGE, R. J.: The practice of social impact assessment – background. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21 (2003): 2, 84–88

ESKOLA, J. & SUORANTA, J.: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 6. painos. Jyväskylä 2003

JUSLÉN, J.: Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA). Monipuolisempaan suunnitteluun. Raportteja 180. Helsinki: Stakes, 1995

KAUPPINEN, T. & NELIMARKKA, K.: Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi on ennakoarviointia. *Hallinnon tutkimus* 22 (2003): 4, 327–337

KAUPPINEN, T. & NELIMARKKA, K.: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Terve Kunta -verkoston kunnissa. Julkaisematon käsikirjoitus 8.7.2004

KAUPPINEN, T. & TÄHTINEN, V.: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Aiheita 8/2003. Helsinki: Stakes, 2003

STAKES: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Vaihtoehtojen tunnistaminen ja kuvaaminen. <http://www.stakes.fi/sva/vaihtoehdot.htm> (luettu 21.7.2004). 2004a

STAKES: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Vaikutusten tunnistaminen ja rajaami-

nen. <http://www.stakes.fi/sva/vaikutukset.htm> (luettu 21.7.2004). 2004b

SVA-OPAS, KÄYTÄNNÖN NÄKÖKULMA SOSIAALISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN. Sosiaali- ja terveystoimien oppaita 1995: 2. Helsinki: Sosiaali- ja terveystoiministeriö, 1995

TUOMI, J. & SARAJÄRVI, A.: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä 2002.

KUNTIEN ENNAKKOARVIOINNIT

Luvia;www.luvia.fi/kunnallishallinto/poytakirjat_perusturvaltk/poytakirja260203.html (luettu 3.6.2004)

Helsinki;www.hel.fi/sosv/sosl/031209/es_04.rtf (luettu 3.6.2004)

Riihimäki;<http://kunta.riihimaki.fi/kaupunki/ptk/pe-tula/2003/19081800.0/pyk108.htm> (luettu 3.6.2004)

Tampere;www.stakes.fi/sva/esimerkit/tampere.htm (luettu 16.8.2004)

Kerava;www.kerava.fi/paatoks/html/sosla/2002/26021800.0/htmtxt30.htm (luettu 10.1.2003)

Uusikaupunki;<http://kpi.uusikaupunki.fi/ptk/dynastia/kokous/KOKOUS-169-5.HTM> (luettu 19.4.2004)